



Cultures & Conflits

49 (printemps 2003)

La mise à l'écart des étrangers. (1/2)

Elspeth Guild et Didier BIGO

Schengen et la politique des visas

Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique

Elspeth Guild et Didier BIGO, « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits* [En ligne], 49 | printemps 2003, mis en ligne le 29 septembre 2003, consulté le 02 juillet 2014. URL : <http://conflits.revues.org/921>

Éditeur : Centre d'études sur les conflits

<http://conflits.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://conflits.revues.org/921>

Document généré automatiquement le 02 juillet 2014. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

Creative Commons License

Elsbeth Guild et Didier BIGO

Schengen et la politique des visas

- 1 *Une célèbre chanson de Saint-Domingue s'intitule visa pour un rêve, maintenant elle s'appellerait rêve de visa.*

Schengen et la politique des visas

- 2 Le terme Schengen est maintenant habituel au grand public. Le nom de cette petite ville vinicole au carrefour entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg est devenu le symbole des accords policiers entre la plupart des pays de l'Union. Signé en 1985, le premier accord de Schengen a réuni la France, l'Allemagne et les pays du Benelux autour d'une discussion sur les conditions de mise en place de la libre circulation des personnes et la collaboration policière nécessaire pour réduire un éventuel déficit de sécurité. Schengen a été décrit comme le « laboratoire » de l' Union. On y a vu une architecture de sécurité intérieure, une coopération renforcée avant la lettre entre les plus pro-européens, un outil de lutte contre la criminalité transfrontière, un moyen d'harmoniser les politiques contre l'immigration illégale et un moyen de coordonner les informations sur les étrangers en situation irrégulière. Les études qui ont été réalisées jusqu'à présent sur le système complexe de Schengen ont mis l'accent avant tout sur les enjeux juridiques posés par la discrétion du premier accord de Schengen en 1985, la signature de la Convention d'application de Schengen en 1990, sa mise en application effective en 1995 ainsi que son intégration au sein du traité d'Amsterdam de 1999 et l'apparition de la notion « d'acquis Schengen »¹.
- 3 Ces études ont insisté sur la confidentialité du processus de négociation et sa faible transparence ; sur l'efficacité toute relative du Système d' Information Schengen (SIS) au regard de son intention déclarée, la lutte contre la criminalité transfrontière, et sur les ambiguïtés de l'instrument gérant uniquement le court séjour (moins de trois mois) au regard d'une politique cohérente et harmonisée de l'immigration illégale.
- 4 Elles ont aussi mis en avant le nouveau rapport instauré entre libre circulation des personnes et le contrôle des frontières, certains s' inquiétant de l'inefficacité du SIS et du relâchement des contrôles aux frontières intérieures alors que d'autres mettaient l'accent sur la constitution d'une Europe forteresse².
- 5 Il en a résulté une focalisation sur le thème des contrôles aux frontières et sur celui des libertés publiques. Et ces thèmes sont importants. Néanmoins, sur plusieurs points cruciaux, les études manquent.
- 6 Ainsi, il n'existe aucune étude exhaustive sur les résultats de la mise en pratique du Système d'Information Schengen depuis 1995, à part sans doute l' étude « The SIS, a Human Rights Audit »³ dont la valeur tient à l'absence de données officielles cohérentes depuis l'intégration de Schengen dans le traité d'Amsterdam.
- 7 Il n'existe pas non plus d'analyse détaillée des pratiques consulaires concernant la délivrance des visas dans l'espace Schengen. Il n'existe même pas de réflexion juridique construite sur les Instructions Consulaires Communes et les possibilités d'application de ces dernières. Dès lors Schengen est perçu comme un instrument interne de l'Union et on ne comprend pas le rôle majeur qu'il joue dans la politique extérieure, en particulier en matière de visa.
- 8 On a certes des documents administratifs vantant la facilité du visa, son uniformité qui faciliterait les voyages des étrangers dans l'Union mais jusqu'à maintenant aucune étude à notre connaissance n'a cherché à comprendre comment le visa uniforme de Schengen fonctionnait et quelles étaient ses implications⁴. Or, si l'on se penche sur ce point particulier du visa Schengen, il semble que son rôle est crucial dans le fait que le visa ne facilite pas simplement la venue des étrangers dans l' Union, il est aussi et surtout un moyen de les tenir à distance et de mettre à l'écart les « indésirables », comme nous le verrons, en les empêchant de voyager.
- 9 A ce titre, le visa Schengen entre dans les instruments privilégiés par les stratégies que nous avons appelées « faire la police à distance » ou « ban-optique » ; stratégies qui visent à contrôler les étrangers en amont, à l'écart des regards portés sur les frontières et qui sont bien

plus significatives que les discussions sur le contrôle à la frontière car elles sont bien plus effectives⁵.

- 10 En étudiant le visa tant dans son aspect technique de vignette apposée sur un document de voyage, le plus souvent un passeport, que dans son aspect politique concernant l'autorisation donnée ou non à des ressortissants étrangers de voyager jusqu'aux frontières de l'espace des parties contractantes à l'accord, nous voulons faire apparaître les politiques et les pratiques qui passent inaperçues parce que l'on ne voit d'elles que des aspects techniques, marginaux et complexes à la fois. La démarche choisie dans cette étude est d'essayer autant que possible de se garder de se focaliser sur le débat concernant l'efficacité du contrôle des frontières aux frontières elles-mêmes et de mettre l'accent, au contraire, sur la « police à distance ». C'est-à-dire, la police en amont effectuée via la décision cruciale d'imposer ou non à certains pays le fait que leurs ressortissants doivent être munis de visas, et ensuite, dans ces pays, la gestion pratique des étrangers à qui on refuse ou l'on accepte le visa pour la venue sur le territoire Schengen - différent, rappelons-le, du territoire de l'Union⁶.

Les contrôles aux frontières

- 11 Cela ne signifie pas que le contrôle des frontières physiques n'ait pas son importance juridique. En effet, un refus d'entrée sur le territoire reste possible, même si la personne est dotée d'un visa en bonne et due forme, dans la mesure où le visa ne délivre pas un droit d'entrée sur le territoire mais qu'il en est simplement une condition nécessaire. Néanmoins, dans l'immense majorité des cas, étant donné l'intensité des flux aux frontières, un visa valide sur un document lui-même valide, permet *de facto* l'entrée sur le territoire. Ce qui est recherché à la frontière physique c'est la validité des documents. Il ne s'agit guère de faire un nouveau tri entre ceux qui peuvent entrer et ceux qui ne le peuvent pas⁷. Les contrôles aux frontières conservent donc toute leur pertinence pour les individus appartenant aux pays n'ayant pas besoin de visa, car il s'agit pour eux du principal, voire de l'unique contrôle. Mais ils jouent un rôle de simple vérification pour les pays soumis à la liste noire dans la mesure où les individus auront été soumis à l'examen du consulat puis à celui des compagnies de transport, en particulier s'ils viennent par avion⁸.
- 12 Il existe aussi, selon que les contrôles aux frontières sont terrestres, maritimes ou aériens, des variations importantes dans les conditions de gestion de ces contrôles. Aux aéroports, se pose le problème de l'efficacité du « filtre de la zone » et du surpeuplement de cette zone conduisant à des conditions humanitaires discutables. Dans les ports, des pratiques arbitraires se sont développées en marge des zones d'attente, et souvent dans la confusion la plus totale entre zone d'attente et centre de rétention⁹. Des « camps » comme celui de Sangatte se sont constitués plus ou moins spontanément aux frontières extérieures de Schengen ou dans les lieux de départ comme au Maroc près de Ceuta et Melilla¹⁰. Inversement aux frontières terrestres, le côté aléatoire des contrôles (qui n'existent par ailleurs que dans les points de passages autorisés), remet en cause simultanément, et l'image d'une efficacité de la protection des frontières que les gouvernements continuent d'affirmer, et l'image d'un mur construit autour de l'Europe, d'une forteresse empêchant tout un chacun de passer. Loin de ces politiques symboliques et des conflits qu'elles engendrent, il faut concevoir la réalité de groupes - clandestins ou non - qui peuvent passer s'ils le désirent véritablement, mais qui ne sont pas nombreux en réalité à le désirer et à vouloir s'installer dans les pays de l'Union¹¹.
- 13 Comme va le montrer notre étude, c'est donc en amont, au moment de l'attribution du visa que se joue l'essentiel des procédures de contrôle qui sont un tant soit peu efficaces, dans la mesure où elles bloquent l'individu avant même son départ pour les territoires de l'Union. Un visa permet en effet théoriquement à une entité souveraine d'exercer un contrôle sur les entrants venant d'un pays *avant* qu'ils n'arrivent à la frontière, et c'est là son « avantage ». Mais c'est aussi là que la légitimité des contrôles est sujette à caution car se projettent des fantasmes et des peurs ruinant l'idée du droit de tous à la libre circulation. C'est là où, en toute logique, on confronte les règles d'attribution et le cas individuel pour savoir si l'individu peut voyager légalement jusqu'aux frontières de l'espace Schengen. Mais cette délocalisation des lieux de contrôle est problématique. Dans la plupart des cas, les refus de visa ne sont pas motivés¹². Et

les propositions récentes de créer dans les pays limitrophes de l'Union Européenne des camps pour demandeurs d' asile ressemblent à s'y méprendre à une stratégie de les délocaliser hors des frontières du respect du droit et à une politique visant à masquer les formes d'arbitraire que les camps engendrent¹³. Plus le pays est éloigné physiquement des frontières territoriales de l'Union, plus cela risque d' avoir un impact sur la décision de l'individu de partir ou non. Il pourra bien sûr toujours essayer d'atteindre par avion un pays limitrophe des frontières de l'Union et ensuite essayer de passer illégalement la frontière terrestre mais le coût d'une telle décision est élevé en termes financier et en termes de risque. Il ne s'adressera qu'à des personnes dont les motivations sont extrêmement fortes. Par ailleurs, cela explique la stratégie des membres de l'Union à l'égard des pays candidats leur demandant comme préalable d'harmoniser leur liste de pays ou nationalités soumis à visa avec la liste des pays Schengen¹⁴.

14 *La responsabilité des contrôles*

15 Si ce point est rarement mis en avant, ou même volontairement sous-évalué, c'est qu'il déplace la responsabilité des contrôles. Ce sont les autorités consulaires et les ministères des Affaires étrangères qui deviennent les acteurs clés alors que les polices et les ministères de l'Intérieur ou les offices d'immigration n'en sont plus que des acteurs « secondaires ». Et ce n'est pas par hasard que le ministère de l'Intérieur français a développé, via le SCTIP¹⁵, la mise en place d'attachés de sécurité dans toutes les ambassades dites sensibles. Ces attachés de sécurité ont un rôle clé qui se substitue plus ou moins à celui de la police aux frontières ainsi qu'à la gendarmerie et aux douanes qui contrôlent les frontières, en particulier lorsqu'il s'agit des frontières aéroportuaires. Les agents aux frontières ont beau insister sur leurs prérogatives et leur pouvoir discrétionnaire à la frontière, en termes de gestion des flux, leur contrôle d'opportunité ne porte que sur des cas limités. Ils interviennent « en deuxième rideau », à la recherche des illégalités manifestes. Ils ne s'occupent pas des motivations.

16 Les ministères des Affaires étrangères et leurs postes consulaires ont bien compris leur rôle clé, et ce d'autant qu'ils délivrent des visas dépassant les frontières nationales de leur pays, mais ils sont peu enclins à le mettre en avant publiquement. Ils sont sur place, ont à gérer les relations diplomatiques avec les gouvernements et ne veulent guère que chaque octroi ou refus de visa devienne un enjeu politico-diplomatique. Un octroi large à des opposants qui cherchent refuge ailleurs est un signe politique, la situation inverse l'est également¹⁶. Un octroi ou un refus à l'égard de catégories spécifiques - minorités, genre, âge, provenance géographique particulière - signifie aussi beaucoup en termes de relations entre les Etats, même s'il s'applique à des individus en particulier.

17 *Politique des visas et questionnement*

18 Quelles sont alors les conditions d'octroi des visas ? Répondent-elles à des logiques diplomatiques d'Etat à Etat ou à une relation entre des règles de droit et un individu étranger particulier ? A qui refuse-t-on la délivrance du visa ? Pourquoi et comment ? Ces questions *a priori* pratiques, sont en fait éminemment politiques comme l'étude et les articles suivants vont le montrer. Elles engagent une réflexion qui doit ré-évaluer *in fine* ce qu'il reste de la souveraineté de l'Etat et de la notion de frontière lorsque le contrôle de la liberté de circulation des individus ne se fait plus uniquement par des papiers délivrés par un seul Etat et valides au sein des accords qu'il a seul signé, mais au sein d'une relation engageant un groupe de pays. Elles posent, de manière plus épistémologique, la question concrète des relations plus générales entre frontières et identités, entre la délimitation de ces identités par la figure de l'ami et de l'étranger¹⁷.

19 L'imposition d'une vignette visa sur des passeports nationaux différents ou sur d'autres documents d'identité, dont la liste est très complexe, modifie la prétention au monopole légitime des déplacements hors du territoire national que les Etats avaient élaborés avec les règles concernant les passeports. La schengenisation des régimes de visas de court séjour a profondément changé les pratiques de gouvernement et a un impact sur les relations internationales en donnant une visibilité forte à l'Union Européenne en tant qu'entité organisée et « quasi-Etat » quand celle-ci arrive à occulter la différence territoriale entre son espace et l'espace Schengen. Nous ne ferons pas ici l'analyse de la genèse des documents d'identification et des ruptures créées par le système des visas, mais on pourrait imaginer de prolonger cette

recherche dans ces termes en s'appuyant sur les travaux de Gérard Noiriel et de John Torpey. Le visa mérite une généalogie comme celles qui ont été faites sur les cartes d'identité ou les passeports.

- 20 C'est plus la situation actuelle en matière de visa de court séjour, aussi bien sur le plan juridique que sur le plan pratique qui va nous intéresser ici. La notion même de visa en droit européen n'est pas simple. L'article 62 du TCE cherche à la définir mais entre les visas désignés à l'article 62, ceux pour long séjour, ceux de court séjour (schengen ou britanniques), ceux de transit, il existe une grande flexibilité¹⁸. La notion de visa uniforme Schengen n'est qu'une petite partie de la question globale des visas permettant d'entrer dans l'Union Européenne mais, on va le voir, sa complexité est déjà importante. Pour la saisir nous avons dressé une liste de questions que nous avons posées assez systématiquement à nos divers interlocuteurs administratifs.
- 21 Quelle différence entre un visa Schengen et un autre visa ? Pour qui et pourquoi un visa pour certains ressortissants et pas pour d'autres ? Quelle relation entre visa et libre circulation des personnes ? Quels sont les pays dont les ressortissants sont soumis à visa et pourquoi ceux-là ? Comment s' institue une liste noire et comment se justifient les changements d'une liste à l'autre ? Au sein des pays dont les ressortissants sont soumis à visa, comment traite-t-on les individus ? Comment s'instaure une liste de *bona fide* ? Que se passe-t-il lorsque l'on demande un visa pour la première fois ? Met-on en place des critères systématiques ou y a-t-il place pour une large part d'appréciation des agents consulaires dans la délivrance des visas de court séjour ? Développe-t-on ou non des profils de risque pour ces délivrances de visas ? Le fait-on via un réseau consulaire regroupant les pays membres de l'Union sur place ? Ce réseau est-il informel, fait d'appels téléphoniques ou prend-il la forme de listes, imprimées ou sous forme informatique, de personnes à qui il serait utile de délivrer ou de ne pas délivrer le visa ? Quelles sont la légalité et la légitimité de ces pratiques ?
- 22 Nous verrons au cours de l'étude que la part d'appréciation des agents consulaires - en apparence très forte à l'égard du demandeur - est en pratique limitée par l'obligation qu'il a de contacter de nombreuses autres personnes dans le consulat (attachés de sécurité dans le cas français) et surtout les autorités centrales nationales de son pays, voire celles d' autres pays que le sien (Cf. annexe 5b de l'instruction consulaire commune).
- 23 Nous verrons aussi que, sans que l'on puisse parler de profils établis sur des bases systématiques, la coopération consulaire locale, dans l'échange de messages au fil de l'eau, a tendance à fabriquer des critères *ad hoc* entre ceux qui méritent le visa et ceux qui ne le méritent pas. On peut dès lors s'interroger sur la validité de ces échanges d'information et sur les procédures de contrôle qui pourraient être mises en place pour vérifier l' état des informations qui circulent. On peut aussi se demander si le silence sur ce point ne relève pas du rôle que serait dans ce cas amenée à jouer la Commission européenne.
- 24 On peut aussi anticiper à travers les règles de secret qui entourent l' Annexe 5 b de l'instruction Consulaire Commune - dont le contenu définit d' une certaine manière l'ennemi individualisé en termes ethniques et nationaux de chaque gouvernement -, les évolutions de la police proactive après le 11 septembre et la croyance dans les technologies biométriques, avec la tentation extrême d'utiliser ces outils pour les politiques d'immigration et d'asile en les justifiant, via la lutte antiterroriste.
- 25 Une deuxième série de questions davantage tournées vers l'individu nécessite aussi des explications afin de comprendre à qui l'on fait confiance et de qui l'on se méfie. Nous avons ici fait des entretiens avec des personnes ayant ou non obtenu les visas afin de comprendre leur point de vue et pourquoi elles se sentaient victimes d'injustice.
- 26 Convoque-t-on ou non les personnes pour leurs demandes de visas, combien d' entretiens et de documents sont-ils demandés ? Peut-on parler d'un visa Schengen « uniforme » ? Quels sont les prix des visas et existe-t-il des différences de prix sur le visa Schengen selon les consulats ? Le refus de visa est-il formel ou voit-on des mesures dilatoires apparaître, acceptation mais à des dates différentes de la demande, conseil de ne pas déposer la demande car elle sera refusée et inscrite comme telle, ce qui compromettrait les prochaines demandes, difficulté voire impossibilité de déposer la demande étant donné les heures d'ouverture. ?

- 27 Nous verrons que les pratiques d'un consulat à l'autre varient grandement. Il en résulte un sentiment d'injustice et d'arbitraire chez ceux à qui l'on a refusé le visa et ils évoquent tous le terme de loterie. L'étude du cas bulgare réalisée par Elena Jileva que nous publions *in extenso* le montre de manière particulièrement claire. Les demandes de documents et les procédures de contrôle changent d'un consulat à l'autre. Certains demandent de nombreux documents et ont une conception extensive du contrôle et de la notion de faux document, d'autres demandent peu de documents et les vérifient rapidement. Le même visa - Schengen - peut être obtenu dans des conditions très différentes, et ce au sein du même pays d'origine. Mais ce visa, contrairement à l'idée répandue est loin de permettre au demandeur d'arriver où il le désire et de voyager librement sur tout le territoire de l'espace Schengen. Il ne peut arriver la plupart du temps que dans son pays de destination principale et il sera souvent sujet à contrôle lors du franchissement des frontières intérieures s'il se déplace par avion ou en groupe. Parler de visa uniforme est plus un vœu qu'une réalité pratique. En revanche, symboliquement, cela renforce la présence de l'Union Européenne comme entité ayant des frontières en propre et cela relativise la force symbolique des frontières des Etats. Ceci est possible par la combinaison entre passeport nationaux et vignette visa uniforme. En pratique, le visa est encore dans les mains des consulats, et sans réel pouvoir d'imposition de la Commission, les attributions individuelles varient donc en fonction des politiques des Etats. Mais en revanche l'imposition de deux listes depuis l'article 62 1° du traité d'Amsterdam - une blanche et une noire, avec l'impossibilité de liste grise - contraint fortement les jeux politiques nationaux. Elle favorise la Commission et reporte le poids des décisions sur le Conseil comme instance commune, plutôt que sur les Etats à titre individuel.
- 28 Au point de départ de cette recherche, de nombreux interlocuteurs habituels, avec qui des relations de confiance s'étaient établies, avaient refusé de se prononcer. Ils s'estimaient souvent incompetents face à la précision du sujet ou hésitaient à donner leur point de vue quand ils anticipaient les conséquences en termes de légitimité et saisisaient les enjeux politiques de la question. Nous disposons maintenant d'informations relativement complètes de sources assez diverses : agents consulaires locaux, quelques responsables dans les ambassades, fonctionnaires du Conseil et de la Commission à Bruxelles, membres d'ONG, gestionnaires des réseaux nationaux, responsables ministériels ou policiers. Néanmoins, ces informations ne peuvent évidemment pas être un reflet statistique cohérent des pratiques des différents consulats.

Intérêt et limites de l'étude

- 29 Outre l'intérêt théorique de la recherche et la nécessité de pallier à un grave déficit de connaissance sur les enjeux de cette question des visas dans le monde universitaire et politique, cette étude prend tout son sens quand on voit que nombre de praticiens sont eux-mêmes incapables d'expliquer en détail la situation complète et que leur savoir est très fragmenté, voire parfois erroné, une fois vérification des textes faite. La connaissance des questions semble n'être le fait que de quelques rares spécialistes au sein des ministères des Affaires étrangères et d'une ou deux personnes au sein de la Commission. A part chez ces derniers, la question du visa Schengen ne donne guère lieu à débat. Elle est perçue comme un point technique et tout à fait annexe. Elle est noyée au sein des questions sur l'immigration illégale ou le contrôle des frontières. Les parlementaires, les ONG, les agents consulaires locaux, loin de donner des informations, sont en fait demandeurs d'informations sur ces questions et reconnaissent leur retard à percevoir dans le visa Schengen une stratégie d'ensemble qui délocalise les pratiques de contrôle¹⁹.
- 30 Les réponses dont nous disposons à la suite de cette enquête terminée en juillet 2001 sont incomplètes et partielles. Une étude de plus grande envergure avec des entretiens dans divers postes consulaires serait seule à même de comprendre ce qui est en jeu dans cette gestion à distance. Nous n'avons pu valider nos hypothèses qu'à travers le cas de la Bulgarie et de l'Inde avec quelques éclairages en Côte d'Ivoire, en Macédoine, en Algérie, au Maroc, en Ukraine alors qu'une étude sur les pays d'Afrique Noire, sur le Proche-Orient avec l'Irak, la Syrie, l'Iran, sur l'Amérique Latine avec la Colombie et l'Equateur, sur l'Asie avec Hong Kong,

Singapour, Macao ainsi que sur les pays comme l'Ukraine et la Russie permettrait de jeter un regard plus significatif sur les pratiques de coopération - et de concurrence - entre les Etats et sur l'efficacité ou non de ces contrôles via les visas. Empêche-t-on ou non les personnes qui présentent un risque de partir de leur pays ou se prive-t-on d'opportunités avec éventuellement la création d'une image négative de l'Union et d'atteintes aux droits de circuler des individus ? Quelle identité l'Union se forge-t-elle dans ses relations avec les autres pays à travers les octrois ou refus de visa touchant les individus dans leur quotidien ? Quelle est l'importance pour demain des frustrations et incompréhensions que nous générons aujourd'hui avec une gestion restrictive des visas ? Quelles seront les conséquences des désillusions concrètes concernant les voyages personnels annulés ou retardés ou donnés de mauvaise grâce sur les sentiments à l'égard des touristes de l' Union dans ces pays et à l'égard des politiques gouvernementales des pays membres de l'Union ?

Plan de l'étude et du numéro

- 31 Dans ce numéro en deux volumes de *Cultures & Conflits* nous avons réuni les chercheurs ayant mené la recherche pour l'IHESI et des témoignages recueillis depuis. La recherche a été l'oeuvre de quatre personnes qui ont travaillé étroitement ensemble durant un an. Didier Bigo, Elspeth Guild, Elena Jileva et Claire Saas. Nous l'avons découpé ici en trois articles : un premier d'une centaine de pages qui réunit les travaux de Didier Bigo et Elspeth Guild puis l'étude de cas sur la Bulgarie menée par Elena Jileva (second volume) et l'étude sur les recours juridictionnels en France menée par Claire Saas (second volume).
- 32 Dans notre article commun avec Elspeth Guild, ici présenté, nous mettons l' accent dans une première partie sur la notion de « police à distance » afin d'encadrer théoriquement la question des visas, et du visa Schengen.
- 33 Dans une deuxième partie, nous nous interrogerons sur le contexte dans lequel est née l'idée d'imposer un visa uniforme et quelles furent les raisons invoquées par les divers partenaires Schengen. Nous analyserons comment le désaccord sur la gestion des frontières internes et externes de l' Union a conduit à la mise en place d'une politique des visas comme moyen de surmonter les contradictions et les résultats limités de cette politique. La dimension juridique du visa Schengen nécessite ici une étude approfondie afin de préciser les enjeux qui se posent dans chaque cas, et en quoi les pratiques s'accordent ou non avec ces règles. Il s'agira de faire le bilan historique et juridique du visa Schengen et de voir quel est l'impact de l' insertion de Schengen dans le traité CE afin de remettre en cause les mythes de l'histoire officielle du laboratoire Schengen et faire surgir les luttes, les compétitions et les alliances entre les divers acteurs sous le consensus de façade. En ce qui concerne la circulation des personnes, on peut considérer que le système Schengen est fondé sur trois principes qui se réalisent grâce au déploiement de différents instruments : le premier tient à ce qu'aucun ressortissant d'un Etat tiers ne peut obtenir l'accès au territoire des Etats Schengen (avec ou sans visa de court séjour) s'il est susceptible de constituer un risque à la sécurité de l'un des Etats membres. Le second c'est qu'il existe de la part des Etats une présupposition de légalité concernant un visa de court séjour délivré par l'un des autres Etats participants. Le troisième c'est qu'une fois sur le territoire commun, l'individu est autorisé (mais cela peut aussi être sujet à exceptions pour des raisons de sécurité) à se déplacer sur tout le territoire pendant une période de trois mois sans aucun contrôle supplémentaire aux frontières intérieures des Etats participants. Nous analyserons le fonctionnement et la cohérence juridique de ces principes et comment les luttes des acteurs se structurent autour d'eux.
- 34 Dans la troisième partie nous verrons l'impact de « l'unionisation » de l'acquis Schengen et de son volet visa avec le rôle de la Commission. Il semble que la rhétorique spécifique de l'Union Européenne mette l'accent sur la nécessité absolue de la confiance entre les administrations des pays membres et sur leur solidarité. Mais le visa Schengen n'est pas un visa unique et le terme uniforme est ambigu. C'est le terme de dispositif combinant des hétérogénéités qui serait le plus pertinent.
- 35 Dans la quatrième partie, on analysera la politique commune des visas résultant des discussions intergouvernementales entre Etats Schengen et la détermination des critères classant les

différents Etats tiers dans la liste noire ou dans la liste blanche. On réfléchira à la manière dont l'instrument du visa sert à définir les étrangers indésirables, et les ennemis non déclarés et à quel point la technique complexe masque les enjeux cruciaux d'un débat politique sur le rapport ami-ennemi. Dans l'étude de l'instruction consulaire commune, nous distinguerons donc d'une part les jeux politico-diplomatiques entre les pays de l'Union et la manière dont le Conseil répartit les pays du monde en deux catégories et seulement deux. Ceux dont il faut se méfier, c'est-à-dire ceux soumis à visa et les autres, ceux que l'on tolère. Nous verrons aussi comment la Commission joue ici un rôle actif, en particulier à l'égard des candidats à l'entrée dans l'Union. La Commission veut en effet éviter que les candidats à l'entrée puissent souffrir de la défiance que certains pays ont toujours à l'égard de tout ou partie de leur population comme on le voit avec la Bulgarie et surtout la Roumanie. D'autre part nous regarderons les procédures d'octroi ou de refus de visa à l'égard des individus qui veulent circuler dans l'Union, bien qu'ils fassent partie d'un pays soumis à l'obligation de visa. Les logiques interétatiques priment-elles sur l'examen des cas individuels ou non ? Comment établit-on ce que l'instruction appelle crûment un risque migratoire, sans créer *de facto* une discrimination entre le droit des riches de circuler et l'impossibilité des pauvres de le faire, même s'ils ont économisé pour voyager au moins une fois ? Est-ce que ceci n'illustre pas la thèse de Zygmunt Bauman sur « le coût humain de la mondialisation » où il fait de cette distinction sur le droit de circuler la nouvelle ligne de fracture centrale entre riches et pauvres ?²⁰

36 Dans la cinquième partie, nous regarderons l'impact des pratiques de la coopération consulaire sur l'individu en regardant comment cet individu est confronté au système d'attribution des visas lorsqu'il veut quitter son pays. Nous suivrons les démarches qu'il doit faire pour obtenir un visa, le cheminement de la décision au sein du consulat, puis entre ce dernier et les autorités centrales nationales (ou étrangères) et nous regarderons plus brièvement ce qu'il lui advient dans le moment où il a obtenu son visa mais n'est pas encore entré sur le territoire. On se demandera si l'on ne fait pas fausse route en exigeant de tous les Etats une solidarité sans faille dans la surveillance des « indésirables » alors même que chacun a des critères différents sur qui ils sont. La « police à distance » via le système des visas tend à homogénéiser les critères de confiance et de suspicion à l'égard des étrangers, alors que les Etats s'y refusent. Il en découle une certaine hypocrisie concernant la confiance que l'on accorde aux autres administrations pour la surveillance de « ses » indésirables. La solution ne semble guère pouvoir être celle d'une bourse d'échange des peurs où chacun surveillerait ses indésirables et ceux des autres. La liste ne cessera d'augmenter et les tensions de se multiplier. Une gestion commune des visas reposant sur la défiance à l'égard de tout individu voulant se rendre dans l'Union sans en avoir toujours les moyens financiers est-elle tenable ? Peut-on, à partir d'une telle politique, réussir non seulement une unification progressive des règles mais de plus construire les bases de l'élargissement de l'Union ? N'est-il pas ambigu de parler de convergence et d'harmonisation des pratiques de délivrance des visas, de procédures standardisées d'acceptation et de refus, de consultation de bases de données diverses dont le SIS, de contrôles aux frontières intérieures et extérieures en commun alors que l'essentiel du dispositif est hétérogène et repose sur la simple mise en réseau de pratiques nationales fortement différenciées dont les effets juridiques sont très différents pour l'individu ? Nous insisterons sur la diversité des pratiques, sur le fait que le dispositif du visa Schengen fonctionne en réseau, comme un dispositif reliant l'hétérogène bien plus que comme un phénomène d'uniformisation et d'intégration, ce qui pose le problème de son « intégration » dans le traité de l'Union et sa compatibilité avec la Convention. Il y importe en effet une logique différente et contamine le premier pilier avec la suspicion issue de la schengenisation où l'on avait procédé, via la notion de sécurité intérieure à un amalgame peu légitime entre les questions de crime, de délinquance, de migration et de franchissement des frontières.

37 En conclusion de cet article de Didier Bigo et Elspeth Guild, nous essaierons de dégager les grandes lignes pour des recherches futures sur ce thème de la police à distance introduit par la gestion des visas, la technologisation des systèmes d'identification et nous discuterons des implications de ces technologies de contrôle liés aux passeports et aux visas en relation avec

les politiques antiterroristes et les libertés publiques et aux relations que cela implique entre les Etats, et entre les Etats et les individus.

- 38 L'article d'Elena Jileva publié dans le second volume peut être considéré comme une septième partie. En effet, à travers l'étude de la Bulgarie elle analyse ce qui se passe en termes pratiques lorsqu'un pays passe de la liste noire à la liste blanche. Nous avons choisi la Bulgarie en anticipant ce changement de statut. Ceci a effectivement eu lieu malgré les réticences de certains parlementaires français²¹. Cette étude montre comment l'individu en Bulgarie est affecté par ce changement, quels ont été les problèmes, les espoirs avec le changement de statut et les pratiques concrètes depuis ce changement. On voit que l'inscription sur la liste blanche ou noire est tout autant symbole d'une identité partagée que de préoccupations de sécurité, et qu'il est important de maintenir cette ligne de conduite en évitant de construire tous les individus des pays tiers soumis à visa comme des individus dangereux pour la sécurité intérieure de l'Union. L'étude menée par Virginie Guiraudon autour de l'Inde apporte aussi des éléments importants pour comprendre les enjeux au quotidien du visa²². Il en va de même des divers entretiens qui montrent le sentiment d'injustice que ressentent ceux qui se sont vu refuser le visa²³.
- 39 Nous verrons enfin en huitième partie de ce numéro comment les individus dont la demande de visa a été rejetée peuvent ou non faire appel de ces décisions dans un pays donné. L'article de Claire Saas²⁴ sur la France donne ici un éclairage important pour tous ceux qui cherchent à introduire plus de justice dans ces phénomènes, mais il faudrait sur ce point aussi une étude supplémentaire pour comparer les différentes décisions des cours dans les autres pays de l'espace Schengen.
- 40 Il y va de la légitimité globale du système que d'admettre qu'à la « délocalisation » des contrôles et de la surveillance corresponde au minimum une « délocalisation » identique des garanties de recours des individus. On ne peut pas déterritorialiser les uns et les faire en amont du territoire français en n'acceptant pas la réciprocité sur le droit des individus contrôlés.

Notes

1 . Voir la bibliographie générale en annexe de ce numéro. A toutes fins utiles nous signalons que ce numéro comprend une sélection de documents officiels et des entretiens publiés dans son second volume et/ou disponibles sur le site de la revue (<http://conflits.org>). Pour chaque document publié nous indiquerons désormais la référence de ce volume (Cultures & Conflits, n°50, Été 2003), ou le cas échéant, la mention au site internet (site C&C).

2 . Masson Paul et Villepin (de) Xavier, « Mise en place et fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen », Rapport d'information, n°167, Paris, Sénat, 1991, 11 décembre 1991. Voir Masson Paul et Villepin (de) Xavier, « Mise en place et fonctionnement de la convention d'application de l'Accord de Schengen » (2 tomes), Rapport d'information, n°384, Paris, Sénat, 23 juin 1993 ; Voir sur l'Europe forteresse, la lettre d'information de Nicolas Busch (« fortress Europe »), le site de Statewatch (www.statewatch.org), et l'ouvrage de Bunyan Tony : TREVI, Europol, and The New European State, Statewatching The New Europe, London, Unison, 1993.

3 . Colvin Madeleine et Spencer Michael, « The Schengen Information System. A Human Rights Audit. A Justice Report », Justice, 2000. A notre connaissance, les administrations nationales n'ont à leur disposition que leurs propres données. Les rapports annuels autrefois distribués par le secrétariat Schengen ont été supprimés (depuis l'intégration de l'acquis Schengen au sein de l'Union avec la mise en œuvre du traité d'Amsterdam) pour être remplacés par le rapport de l'Autorité de contrôle sur la protection des données du SIS. Alors que l'on promettait une plus grande transparence, ces rapports ne livrent que les données brutes sans analyse ou simplement une justification des stratégies qui les inspirent. On perd donc grandement en information depuis le passage dans le premier pilier.

4 . Le « visa uniforme » est « l'autorisation ou la décision, matérialisées par l'apposition d'une vignette par une partie contractante sur un passeport, un titre de voyage ou un autre document valable permettant le franchissement des frontières. Il permet à l'étranger, soumis à l'obligation de visa, de se présenter à un poste de la frontière extérieure de la partie contractante de délivrance ou d'une autre partie contractante pour solliciter, selon le type de visa, le transit ou le séjour, pourvu que soient réunis les autres conditions de transit ou d'entrée. Le fait d'être

- en possession d'un visa uniforme ne confère pas le droit d'entrée irrévocable ». Instructions Consulaires Communes, JOCE C313, 16 décembre 2002 (voir site C&C).
- 5 . Bigo Didier (dir.), *L' Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Complexe, 1992, 126 p. ; Bigo Didier, *Polices en réseaux : l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, 358 p.
- 6 . Nous traitons en détail ce point un peu plus loin. La formule 15 - 2 +2 permet de comprendre l'enjeu. L'espace Schengen comprend les quinze de l'Union moins le Royaume-Uni et l'Irlande, plus la Norvège et l' Islande.
- 7 . Entretiens à la police des frontières. De juillet 2000 à juillet 2001 nous avons fait une recherche avec l'appui initial de l'IHESI. Cette recherche nous a permis d' interroger de nombreux fonctionnaires des consulats, des ministères de l' Intérieur comme des Affaires étrangères, en France et dans plusieurs pays étrangers ainsi que des membres de la commission européenne travaillant sur les visas ou sur le troisième pilier. Après juillet 2001, nous avons prolongé seuls cette recherche avec un groupe d'amis anthropologues ou sociologues, des journalistes, des membres d'ONG qui ont interrogé eux-mêmes des personnes s'étant vu refuser les visas pour venir dans l'Union et ne comprenant pas pourquoi (voir les entretiens publiés dans le second volume de ce numéro). Pour des raisons évidentes nous ne donnons pas d'informations permettant de retrouver les personnes qui nous ont signalé de nombreux dysfonctionnements, sauf lorsqu'elles sont prêtes à en parler ouvertement.
- 8 . « Liste noire » ou « négative ». Formules utilisées par les acteurs et les journalistes pour désigner la liste commune des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l' obligation de visa par les Etats membres liés par le règlement CE n°539/2001, publié au JOCE L81 du 21/03/2001 (Cultures & Conflits, n°50, Été 2003). Voir plus loin l'historique de ce texte et de cette liste ainsi que la carte des pays soumis à visa. Voir également l'article de Gérard Beaudu, « La politique européenne des visas de court séjour », dans le second volume de ce numéro.
- 9 . Sur les situations en zone d'attente voir, entre autres, le rapport de l'ANAFE : *La zone d'attente de Roissy, une zone de non droit*, Rapport 2002, mars 2003 ; le texte de Didier Bigo : « La zone d'attente ou la liberté d'aller se faire voir ailleurs ? », à paraître dans les Actes du colloque de l'ANAFE sur les zones d'attente (Sénat 2001) ; Charlotte Rotman : « Zone d'attente, zones violentes », *Libération* 07/03/2003. Ainsi que les documents du séminaire doctoral de Paris X (Nanterre) sur les zones d'attente déposés au Centre d'Etudes sur les Conflits.
- 10 . De nombreuses informations sont disponibles sur notre site internet aussi bien dans la partie revue avec des numéros spéciaux consacrés à cette question des zones d'attente, des contrôles aux frontières, des effets de Tampere et Séville que dans la partie lien avec d'autres sites, en particulier le site de discussion TERRA sur l'asile, et les sites de l'ANAFE, Statewatch, la liste Migreuropa des verts du parlement européen, la revue Vacarme, le GISTI. Cf. bibliographie générale.
- 11 . Tenue pour provocante, cette idée met à mal la croyance de flux migratoires attirés par de meilleures conditions de vie dans les pays riches. Elle repose sur une analyse détaillée des pratiques migratoires en provenance de l'Est et du Sud vers le territoire européen et sur les données statistiques des mouvements communautaires. Pour une analyse plus détaillée voir Guild Elspeth : *Immigration Law in the European Community*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, chapter 5. Voir aussi le document de la Commission, *European Commission Action Plan on mobility of workers*, daté du 13 février 2002.
- 12 . Voir l'article de Claire Saas, « Les refus de délivrance de visas fondés sur une inscription au Système Information Schengen », dans le second volume de ce numéro.
- 13 . Proposition de David Blunkett le 28 mars 2003 (Home Secretary Statement On Zones Of Protection), à Veria JHA informal council, faisant suite à la réunion de Séville de juin 2002 sur l'immigration illégale. On sous-traiterait à la Slovaquie ou à l' Albanie ou à d'autres pays limitrophes la gestion des « zones d'attente » pour les demandeurs d'asile, et ce avec l'appui du HCR qui serait présent dans ces camps. Voir la réaction d'Amnesty International EU office 29/03/2003 « Strengthening Fortress Europe In Time Of War » et l' article de Patrick Delouvin d'Amnesty International, section française, « Europe : vers une externalisation des procédures d'asile », *Hommes et Migrations*, n° 1243, mai-juin 2003.
- 14 . Voir l'article de Gérard Beaudu, op. cit.
- 15 . SCTIP : service de coopération technique international de police.
- 16 . Ainsi l'octroi de visa donne-t-il droit à l'aide juridictionnelle (avocat gratuit) devant la Commission des Recours pour les Réfugiés en France, ce qui augmente sérieusement les

chances de succès, encore faut-il un passeport. Sur ce point voir les travaux en cours de Jérôme Valluy à la Sorbonne Paris I. Séminaire TERRA sur l'asile.

17 . Albert Mathias, Bigo Didier, Heisler Martin, Kratochwil Fritz, Jacobson David and Lapid Yosef, *Identities, Borders and Orders, Borderlines*, University of Minnesota press, Minneapolis, 2001.

18 . Pour une analyse détaillée des différents visas voir Elspeth Guild : « The border abroad : art. 62 and the Communities Borders » in *Development of EU Borders : Schengen and beyond*, British institute of international and comparative law (BIICL), 11/05/2001.

19 . On notera malgré tout l'importance reconnue récemment à cette question par le commissaire Vitorino lors du colloque CEPS, « New European Borders and Security Cooperation, Promoting Trust in an Enlarged European Union », les 6 et 7 juillet 2001, publié dans l'ouvrage dirigé par Malcolm Anderson et Joanna Apap, *Police and Justice Co-operation and the new European Borders*, The Hague, Kluwer, European Monographs, 2002. Un résumé des recherches que nous présentons ici en détail avait été donné dans ce livre sous le titre « The Legal Mechanism, Collectively Specifying The Individual : The Schengen Border System And Enlargement ».

20 . Bauman Zygmunt, *Le coût de la mondialisation*, Paris, Hachette, 1999.

21 . Voir sources AFP et le rapport Aymeri de Montesquiou AN Mercredi 11/10/2000, p. 36. La position française est mal perçue en Bulgarie dans le sens où elle apparaît comme une dénonciation généralisée du pays. D'autres pays de l'Union ont des positions plus « diplomatiques » mettant en avant les progrès parcourus tout en faisant la liste de ce qui reste à accomplir. C'est aussi ce que fait la Commission. La position française est-elle maladroite ou courageuse en disant haut et fort ce que d'autres pensent ? Cela dépend de la manière dont on analyse l'ensemble du processus d'élargissement.

22 . Voir second volume de ce numéro.

23 . Ibid.

24 . Ibid.

Pour citer cet article

Référence électronique

Elspeth Guild et Didier BIGO, « Schengen et la politique des visas », *Cultures & Conflits* [En ligne], 49 | printemps 2003, mis en ligne le 29 septembre 2003, consulté le 02 juillet 2014. URL : <http://conflits.revues.org/921>

Droits d'auteur

Creative Commons License

Ce texte est placé sous copyright de Cultures & Conflits et sous licence Creative Commons.

Merci d'éviter de reproduire cet article dans son intégralité sur d'autres sites Internet et de privilégier une redirection de vos lecteurs vers notre site et ce, afin de garantir la fiabilité des éléments de bibliographie. » (voir le protocole de publication, partie « site Internet » : <http://www.conflits.org/index2270.html>).

Entrées d'index

Mots-clés : construction européenne, mobilité, police à distance, Visa

Géographique : Schengen

Organismes : Schengen (convention)